

河川敷における不法耕作是正の事例について

佐藤 麻子¹・金沢 尚志²

¹近畿地方整備局 和歌山河川国道事務所 船戸出張所 (〒649-6262和歌山市上三毛1122-2)

²近畿地方整備局 河川部 水政課 (〒540-8586大阪市中央区大手前1-5-44) .

河川敷での不法耕作は、一部の者が公共の土地を独占的に使用することにより、他の利用者の自由使用の妨げになるだけでなく、耕作に伴い設置される小屋や柵などの工作物は、洪水時に流出すれば下流の施設に損傷を与えることが懸念されるなど、河川管理上支障となっている。

今回は、紀の川での大規模な不法耕作に対して、設置看板の工夫や粘り強い是正指導を行うとともに、事務所内の関係部署と連携し、1年余りで是正を完了した事例について報告する。

キーワード 不法耕作，敷地管理，維持管理

1. 不法耕作の概要

紀の川はその水源を大台ヶ原に発し、上流は奈良県、下流は和歌山県を流域とし、和歌山市内で紀伊水道に注ぐ、流路延長約136kmに及ぶ河川である。

本件不法耕作が行われていたのは、左岸8.3kから8.7k付近の和歌山市出島地先の高水敷であり、下流側の国道24号紀州大橋から上流側の和歌山市占用公園までの区間の高水敷を覆い尽くすように多数の家庭菜園がひしめきあっている状態となっていた。



写真-1 不法耕作是正前

耕作者や付近住民からの聞き取りによると、およそ20～30年前から不法耕作は行われていたようである。河川管理者としてこれまでも看板設置などの対応を行ってきたが、是正には至らず、時間が経過するごとに新たに不法耕作を始める者が現れ、今回の是正指導開始時には、面積約15,000㎡、件数は推定約40件ののぼり、紀の川で最大規模の不法耕作地帯となっていた。

規模が拡大していった背景には、本件不法耕作のある高水敷には一部堤外民地もあり、複数の所有者により耕作に利用されているため、坂路に車止めを設置などの車両の進入防止の措置をとることが困難であったことも要因として考えられる。

なお、官民境界にはコンクリート杭が打設されており、民地所有者が境界を越えて不法耕作を行っていたものではない。

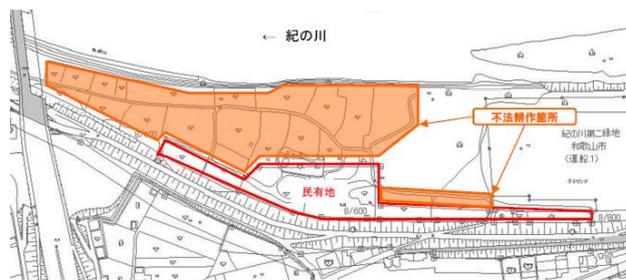


図-1 不法耕作地位置図

2. 紀の川下流部での不法占用是正の歴史

紀の川下流部（河口～7.0k）では、第二次世界大戦中の食糧難により、国が食糧増産の一環として野菜栽培を働きかけたこともあり、河川敷各所での耕作が始まった。また、空襲により焼け出された人々が河川敷へ避難したことが発端となり、年々居住者が増加し、環境面、安全面で大きな社会問題となっていた。

このため1971年（昭和46年）6月、国、県、市を構成員とする「紀の川環境整備対策協議会」（以下、「協議会」という。）を発足し、不法占用に対する取り組みを開始した。

1974年3月には悪質な不法占用に対して行政代執行も行っている。

先人たちの努力により、現在までに900棟以上の建物の撤去、約30万㎡の不法耕作の是正が完了し、跡地は主に公園として整備されて多くの市民に利用されている。

3. 不法耕作是正の背景

協議会の事例に代表されるような継続的な取り組みにより、紀の川全体として不法占用が大きく減少したことから、和歌山河川国道事務所管内では出島地区の不法耕作が最大規模の不法占用案件となっていた。

出島地区の不法耕作は家庭菜園を行う者が、徐々に集まってきたものであり、1件あたりの面積は狭く、関係者の数が多いことが特徴である。

公共の土地を個人が許可無く耕作することは許されることではなく、敷地管理上、是正する必要があることは言うまでもない。



写真-2 工作物の状況

加えて本件では、耕作者が各々の耕作地の周囲に柵をはりめぐらしたり、農機具を保管する物置を設置したりしていたことから、工作物の数が非常に多く、洪水時の流水の阻害や流出の恐れがあった。さらに、景観上も悪く、近隣住民からも是正要望が出されていた。

また、この付近の高水敷は緊急用河川敷道路の整備計画区間に含まれているが、不法耕作が支障となっているため、手前までの整備に止まっていた。

緊急用河川敷道路とは、兵庫県南部地震において建物の倒壊等により陸上交通が混乱し、負傷者や復旧資材の輸送に支障をきたした教訓から、河川敷を利用した災害発生時の避難ルート及び救援・輸送ルートを確保する事を目的として整備している道路であるが、本件不法耕作の行われている区間でルートが途切れ、本来の効用を発揮できない状態となっていた。

これらの事情を勘案し、事務所として不法占用是正の最優先案件として取り組むことを決め、対応にあたることとした。

対応にあたっては、当方が本気であることを認識させるよう設置看板の工夫や頻繁な是正指導を行うとともに、耕作地の円滑な放棄を促すための指導方針の立案、さらには新たな不法耕作を防止するために所内の関係部署と連携した取り組みを行った。以下にそれらの内容と是正対応経過と結果を紹介する。

4. 設置看板の工夫と頻繁な是正指導

2012年10月是正指導を開始した。

是正にあたっては、事務所河川占用調整課と出張所で班を編成し、現地にて口頭で撤去指導を行うとともに、新たに看板を設置した。

ちょうどこの頃、地元中学校による職場体験学習として、和歌山河川国道事務所に中学生2名が派遣され、業務を体験するという機会があった。

そこで、河川管理の業務体験として、現地を案内し、不法占用の現状や対応方法について学んでもらい、対応策のひとつとして看板を手書きで作製していただくこととした。

当方が作製した警告看板と併せて中学生の作製した看板も多数設置したが、「不法耕作はやめて!」「きれいな川にもどしましょう」と手書きで書かれた看板は、パソコンを使用して作った看板よりも心に訴えるものがあったと感じた。

現地での是正指導は週に1、2回の頻度で行い、なるべく多くの耕作者と会えることを期待して、曜日、時間が異なるようにスケジュールを立てた。

過去にも看板を立てるなどの対応を行ったが、是正に至らなかったという経緯があることから、特に初期は頻

繁に現地へ赴き、繰り返し説明を行うことで、本気で不法耕作を是正しようとしていることを印象づけるよう努めた。

ひととおり是正指導を終えた2012年12月には、さらなる対策として、幅1.8m高さ0.9mのアルミ製看板を設置した。堤防天端の市道からもよく見えるように立て、近隣住民や通行者からも注目してもらうことで、是正が進むことを期待した。



写真3 中学生作製の手書き看板



写真4 アルミ製看板

5. 耕作地の円滑な放棄のための指導方針の立案

耕作地を円滑に放棄してもらうために、是正指導にあたっては下記のとおり方針を立てた。

- ・今育てている作物は収穫まで待つ。ただし今後一切新たに植えないこと。収穫を終えた耕作地は直ちに放棄すること。
- ・持ち込んだ工作物、農機具などは各自で撤去すること。所有者不明の物はゴミとして当方で処分する。

複数の耕作者から「今育てている作物で最も収穫の遅いもの」を聞き取りしたところ、たまねぎの収穫が7月になるとのことであった。このため、撤去期限は2013年7月末とし、それまでに収穫の終わった畑から順次放棄していくように指導した。

不法耕作とはいえ、手塩にかけて育てている作物を途中で放棄せよ、と指導したのでは、反発を招き、受け入れてもらえないと考えた。収穫を待つという方針を示したことで、譲れる部分はできるだけ配慮するが、不法耕作の是正は断固として行うという姿勢は伝わったのではないと思う。

工作物については関係者の数が多いこと、耕作開始からの期間も長く耕作者の入れ替わりもあること、耕作に関係なく不法投棄されたと思われる物もあることから、個々の所有者を特定することは不可能であったため、各自で持ち込んだ物は必ず撤去するように指導し、所有者不明の物はゴミとして処分することとした。

6. 新たな不法耕作防止のための所内での連携

頻繁に是正指導を行うことで、収穫後の耕作地放棄を約束する人も現れるなど、ある程度良い感触をつかむことができてきたが、苦労して不法耕作を是正したとしても、放棄されたままにしておけば、すぐに別の者が来て、新たな耕作を始めてしまう恐れがある。

是正後の高水敷整備を円滑に進めるためには、関係各課と情報共有のうえ、総合的な対策を行うことが必要であると見え、事務所内で課を横断した不法占用対策プロジェクトチームを立ち上げた。

プロジェクトチームとして効果的な方法の検討を進めるなかで、緊急用河川敷道路の整備工事の発注を前倒しで行うこと、耕作放棄地の整備やゴミ処理を見込んで維持作業の予算を確保しておくこと、など不法耕作の是正計画に沿った対応策を部署を超えて決定していくことができた。

プロジェクトチームの立ち上げが、不法耕作是正が順調に進んだ大きな要因となった事は間違いない。

7. 是正対応の経過と結果～マスコミも注目

工事が発注されたことから、より期限を意識した是正指導を行うことができた。

是正指導を始めた時には「これまで十数年間耕作を続けてきたのに怒られていない。今さら立ち退くつもりはない」といった非協力的な反応をされることが多かったが、何度も現地へ足を運んだ甲斐があり、夏に向けて収

穫を終えた畑が1件また1件と放棄されていった。当初は放棄されたかどうかの判断に迷うのではないかと懸念していたが、放棄された区画はすぐに雑草が生い茂るため、容易に判別することができた。

期限としていた7月末には、大部分が放棄された荒地となり、9月には全域で耕作が放棄されていることを確認した。柵やシートなど残された工作物は多かったが、価値があると判断できるような物は無かった。物置に関しては老朽化していても中に何が入っているかわからないため、期限を定めた撤去・処分の警告書を貼付し、写真を保管した。

耕作者の中には近隣の堤外民地を借りて、耕作を続けている人もいたため、継続的に現地を訪ね、着工が近づいていることの周知や情報収集等を行うとともに、新たに耕作が開始されないよう監視した。

10月、緊急用河川敷道路の整備工事が現地着手し、整地や施工範囲の工作物の撤去を開始した。

施工範囲外に残された工作物は河川維持作業にて撤去・処分を行った。

現地指導、整備工事、維持作業と連携して対応した結果、是正指導開始から1年3ヶ月後の2014年1月には是正が完了した。なお、撤去した工作物等に関して苦情や問い合わせは一切無かった。



写真5 不法耕作是正後

また、注目を集めることを期待して立てたアルミ製の大きな看板は、全国紙新聞記者の目に留まり、興味を持たれて事務所へ取材に来られた。

取材の結果、2013年10月26日の地方面に『紀の川で不法耕作』との見出しで大きく掲載され、紀の川に不法耕作が多数存在すること、国土交通省の職員が地道に対応していることが紹介された。

不法行為の早期発見・是正には、周辺住民からの通報なども非常に有効であり、このようなマスコミの報道は紀の川に注目していただく大きな啓発効果があったと考えている。

8. おわりに

本件については、結果として長期間不法耕作を放置してきたことには反省すべき点もあるが、今回、事務所一体となって取り組むことにより、このように迅速な是正を行うことができた。

是正指導については特別な事をしたわけではないが、頻繁に現地に足を運び、丁寧に説明を尽くすことで、真剣に対応しようとしている我々の思いが伝わったのではないかと思う。

ただし、跡地については、緊急用河川敷道路の敷設部分を除き、整備の予定はなく、現状は限られた維持予算により高水敷の除草範囲も一部に限定されている。

そのため、不法耕作の再発や新たな不法占用の発生が大きく懸念されるため、これに対応が終わったわけではなく、引き続き巡視等を行い、早期発見に努め、定着を未然に防ぐことが肝要である。

不法耕作については、近年、新聞やテレビに取り上げられるなど、マスコミにも注目されており、また、国民の行政に向ける視線も厳しいなか、放置できない課題となっている。

今後は、維持管理に重点を置いた予算と人員を確保し、不法行為に対して迅速に対応できる体制を充実させていくことが求められる。

佐藤 麻子（近畿地方整備局 和歌山河川国道事務所 船戸出張所）

金沢 尚志（旧所属：近畿地方整備局 和歌山河川国道事務所 河川占用調整課）